

Brandbrief hoogleraren staatsrecht aan de voorzitter Eerste Kamer over wetsvoorstel toekomst pensioenen

Posted on May 29, 2023 by [wimvoermans](#)



Radboud
Universiteit
Nijmegen



Universiteit Maastricht



Universiteit
Leiden

Nijmegen/Maastricht/Leiden 29 mei 2023

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Aan de griffier van de Eerste Kamer der
Staten-Generaal

Geachte voorzitter, geachte griffier,

De Eerste Kamerleden Janssen (SP), Kox (SP) en Van Rooijen (50PLUS) hebben ondergetekend verzocht een beknopt advies uit te brengen over de toepassing van art. 63 Gw op het Wetsvoorstel toekomst pensioenen (36 067), dat bij de Eerste Kamer aanhangig is, en dit advies onder de aandacht te brengen van de voorzitter en de griffier van de Eerste Kamer.
Hierbij voldoen wij aan dit verzoek.

1. Feitelijke gang van zaken

Het Wetsvoorstel toekomst pensioenen bevat onder meer een wijziging van de Algemene pensioenwet politieke pmbtsdragers (Appa) (art. XII). In de memorie van toelichting wordt ten aanzien van deze wijziging van de Appa erop gewezen dat art. 63 Gw verlangt dat een wetsvoorstel dat de geldelijke voorzieningen ten behoeve van (gewezen) leden van de Staten-Generaal regelt of daarin wijziging aanbrengt, met ten minste twee derden meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aangenomen. De toelichting merkt vervolgens op dat de onderhavige wijziging in art. XII van de Appa alleen een technische aanpassing betreft en daarmee geen wijzigingen in de aanspraken van Kamerleden aanbrengt, zodat een gekwalificeerde meerderheid in de zin van art. 63 Gw niet vereist is in dit geval.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel zijn op 21 mei 2023 vragen gesteld over het achterwege blijven van de toepassing van art. 63 Gw bij deze wijziging van de Appa. Daarbij is tevens gewezen op een precedent uit 2013, waarbij de regering een voorstel van Wet maatregelen verbetering woningmarkt, dat tevens een wijziging van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer inhield, en dat met een gewone meerderheid door de Tweede Kamer was aangenomen, introk omdat ook bij dat voorstel vragen rezen over de toepasselijkheid van art. 63 Gw.

De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft in een brief van 22 mei 2023 gereageerd op de vragen over de toepasselijkheid van art. 63 Gw. Volgens de minister '... wordt de Appa alleen wetstechnisch aangepast door te verwijzen naar fiscale bepalingen zoals die luiden op de dag voor inwerkingtreding van de Wtp, juist om te voorkomen dat de wijzigingen door de Wtp van toepassing worden. Daarmee worden geen veranderingen aangebracht in de geldelijke voorzieningen van Kamerleden en is een twee-derde meerderheid als bedoeld in artikel 63 van de Grondwet voor dit wetsvoorstel niet nodig.' De minister verwijst daarnaast naar de behandeling van een ander wetsvoorstel, het wetsvoorstel adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers, waarbij de Afdeling advisering van de Raad van State

concludeerde dat dit wetsvoorstel geen wijziging van geldelijke voorzieningen inhoudt en dus niet onder de reikwijdte van art. 63 Gw valt. Ten slotte merkt de minister nog ten aanzien van het precedent van 2013 op dat de reden voor de intrekking was dat de minister het wetsvoorstel niet wilde belasten met een discussie over toepassing van art. 63 Gw.^[1]

2. Overwegingen

De vraag is of het Wetsvoorstel toekomst pensioen, waarvan de wijziging van de Appa een onderdeel is, gelet op art. 63 Gw met een meerderheid van ten minste twee derden van de uitgebrachte stemmen moet worden aangenomen. Aantekening verdient hierbij dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geen stemming in de zin van art. 63 Gw heeft plaats gevonden en het wetsvoorstel bij de stemming geen twee derden meerderheid (93 stemmen voor, 48 stemmen tegen) heeft gekregen.

Art. 63 Gw bepaalt, zoals gezegd, dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal bij de wet worden geregeld en dat de Kamers voorstellen van wet alleen kunnen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Het artikel impliceert dat, indien er een financiële regeling ten behoeve Kamerleden wordt getroffen, deze regeling bij wet moet geschieden (met een mogelijkheid van delegatie). Het vereiste dat een gekwalificeerde meerderheid van twee derden nodig is voor het aannemen van de wet, is te verklaren vanuit de nauwe betrokkenheid van de Kamerleden zelf bij deze aangelegenheid.^[2] De eis van een gekwalificeerde meerderheid verzekert dat de steun van een ruime meerderheid nodig is om deze voorzieningen te treffen.

De pensioenregeling in de Appa valt, voor zover deze betrekking heeft op Tweede Kamerleden onmiskenbaar onder art. 63 Gw. Elke toekenning, wijziging of intrekking van een regeling inzake pensioenen voor Tweede Kamerleden dient in een wet verankerd te zijn (met een mogelijkheid van delegatie, bijvoorbeeld de hoogte van bedragen), en het wetsvoorstel behoeft dan een twee derden meerderheid in beide Kamers. De Grondwet kent niet het onderscheid tussen een technische en een niet-technische aanpassing. De tekst van de Grondwet geeft geen aanleiding een dergelijk onderscheid te maken. Ook uit de toelichtende stukken valt niet op te maken dat zo'n onderscheid gemaakt kan worden.

Zo'n onderscheid tussen technische en niet-technische wijzigingen zou bovendien de betekenis van de gekwalificeerde meerderheidseis kunnen ondergraven en uithollen. De kwalificatie 'technische wijziging' zou in voorkomende gevallen een misplaatst excuus kunnen zijn om onder de bijzondere meerderheidseis uit te komen.

De onderhavige gang van zaken illustreert voorts hoe lastig het in de praktijk is om een onderscheid te maken tussen technische en inhoudelijke (niet-technische) wijzigingen van wetgeving. Volgens de regering beoogt de voorgestelde wijziging van de Appa de pensioenregeling van Kamerleden hetzelfde te laten blijven. Men kan echter ook anders redeneren: tot op het heden volgen de pensioenen van Tweede Kamerleden in beginsel de regels die gelden voor het overheidspersoneel. De voorgestelde wijziging breekt echter met die gedachte. Anders dan het overheidspersoneel behouden Tweede Kamerleden nu namelijk de middelloonregeling met toepassing van indexeringsregels volgens het nieuwe stelsel. Dat is een verandering. De wijzigingen die art. XII van het wetsvoorstel toekomst pensioenen in de APPA aanbrengt (met name in onderdelen D en E in de Wet op de loonbelasting 1964 – waarvan de werking wordt 'bevroren') zijn ook juridisch geenszins van louter technische aard.

Kortom, de herziening van de Appa in het Wetsvoorstel toekomst pensioen is onmiskenbaar een geldelijke voorziening voor Tweede Kamerleden in de zin van art. 63 Gw, zodat een twee derden meerderheid vereist is. Elke wijziging van haar tekst vereist op grond van art. 63 Gw een twee derden meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal. Art. 63 Gw biedt naar de tekst en toelichting geen enkel aanknopingspunt om een onderscheid te maken tussen technische en niet-technische wijzigingen. Het maken van een dergelijk onderscheid draagt bovendien het risico in zich van ondergraving van het doel van art. 63 Gw. Overigens leidt de verwijzing van de minister naar de behandeling van het wetsvoorstel adviescolleges rechtspositie politieke ambtsdragers (waarvan de Raad van State zegt dat het niet onder het bereik van art. 63 Gw valt) niet tot een andere benadering nu dit wetsvoorstel onmiskenbaar geen betrekking had op geldelijke voorzieningen, zoals art. XII van het wetsvoorstel toekomst pensioenen dat bepaaldelijk wel heeft.

3. Conclusie

Het Wetsvoorstel toekomst pensioenen is bij de behandeling ervan in de Tweede Kamer, zoals gezegd, niet met de vereiste twee derden meerderheid aangenomen. Tegen deze achtergrond ligt het in de rede dat de Eerste Kamer de behandeling van het wetsvoorstel niet voortzet en dat de regering het wetsvoorstel in deze vorm, dat wil zeggen inclusief de herziening van de Appa, intrekt.

Prof. dr. P.P.T. Bovend'Eert
Hoogleraar Staatsrecht Radboud Universiteit, Nijmegen
prof. dr. J.J.J. Sillen
Hoogleraar Staatsrecht Maastricht University
prof. dr. W.J.M. Voermans
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden

[1] Er zijn nog andere precedënten. Zie daarvoor: *Kamerstukken I* 2013/14, 33 756, C.

[2] *Kamerstukken II* 1978/79, 14222, nr. 7, p. 25; P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, H.G. Hoogers, *Grondwet en Statuut. Tekst en commentaar*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 137-138.